VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 34)
z dnia 27 września 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 34)

27 września 2012 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Witold Pahla (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu--154M – kontynuacja;

- zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o podatku od usług finansowych – dyskusja;

- zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach – dyskusja.

W posiedzeniu udział wzięli: zastępca dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów **Mariusz Każuch.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych**, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Łukasz Kasiak, Hanna Magdalińska**, **Sławomir Osuch, Piotr Podczaski, Przemysław Sadłoń** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Henryk Dzwonkowski**, **Piotr Chybalski** i **Bartosz Pawłowski** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Pan przewodniczący, poseł Wojciech Szarama reprezentuje Sejm w Trybunale Konstytucyjnym. W związku z tym poprosił mnie o poprowadzenie dzisiejszego posiedzenia. Porządek dzienny otrzymali państwo na piśmie. Czy są do niego uwagi? Nie słyszę. Uznaję, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do realizacji punktu 1 – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Ludwik Dorn.

Pragnę przypomnieć, że na poprzednim posiedzeniu Komisji pan poseł Dorn zgłosił gotowość do złożenia autopoprawki do projektu. Taka autopoprawka wraz z uzasadnieniem wpłynęła. Zwracam się więc do Biura Legislacyjnego z pytaniem, czy Biuro potwierdza, iż ten formalny wymóg, jeśli chodzi o dalsze procedowanie już przy uwzględnieniu autopoprawki, został spełniony.

Legislator Przemysław Sadłoń:

Jak rozumiem autopoprawka została złożona do pani marszałek i w tym sensie spełnia wymóg formalny, jaki stawia przed nią regulamin, a więc odpowiadania wymogom, jakie stawia się przed projektem uchwały jako takiej. Jeśli chodzi o same formalne wymogi, jakim autopoprawka musi odpowiadać, to one zostały spełnione.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Zwracam się do Biura Analiz Sejmowych, czy państwo w tej kwestii oraz w kwestii całości przedstawionego projektu chcieliby się wypowiedzieć zanim rozpoczniemy dyskusję. Mówię o kwestiach formalnych.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Opinia Biura Analiz Sejmowych, którą podtrzymujemy, była szczegółowo prezentowana i omawiana na poprzednim posiedzeniu Komisji, więc nie będę państwu zabierał czasu powtarzaniem tego wszystkiego. Ona jest nadal aktualna. Teraz odniosę się tylko do poprawki, która została wniesiona. Ona nie zmienia zasadniczego poglądu, który został wyeksponowany w przedstawionej opinii, że z tej uchwały nie wynika charakter powoływanej komisji. Na pewno nie może być tak, jak zdaje się sugerować to czy wręcz stwierdzać projekt apelu, że powoływana komisja dysponowałaby wszystkimi uprawnieniami komisji śledczej opisanymi w ustawie o sejmowej komisji śledczej, jeżeli byłaby pomyślana nie jako komisja sejmowa, tylko jako komisja, w której skład wchodziłyby inne osoby niż te, które wykonują swój mandat poselski. Wtedy taka komisja nie mogłaby korzystać z tych wszystkich uprawnień, które są niejako częścią funkcji kontrolnej Sejmu.

Ustawa o sejmowej komisji śledczej jest konkretyzacją całego zespołu przepisów konstytucyjnych, nie tylko art. 111, ale wszystkich tych uprawnień, które przysługują komisjom sejmowym, również Sejmowi realizującemu swoją funkcję kontrolną. Taka komisja, gdyby składała się z osób niebędących posłami, z osób niewykonywujących swojego mandatu, nie mogłaby wszystkich tych uprawnień otrzymać i nie mogłaby być, a taki jest zamysł pomysłodawców, nie mogłaby być w świetle prawa traktowana jako równoważna w sensie kompetencji, znaczenia prawnego, wagi rozstrzygnięć, uprawnień proceduralnych jak sejmowa komisja śledcza, o której mówi art. 111 Konstytucji.

W pozostałym zakresie podtrzymuję w pełni opinię, która była prezentowana.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, panie marszałku.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Jak rozumiem, sama poprawka nie budzi żadnych wątpliwości zarówno Biura Legislacyjnego, jak i Biura Analiz Sejmowych. Ona nie wkracza w obszar zainteresowania Wysokiej Komisji, czyli kwestii zgodności z konstytucją. Została złożona, by rozwiać konstytucyjne czy raczej polityczne wątpliwości jednego z posłów, który wręcz stawiał sprawę jasno i szczerze: od tej poprawki uzależniał końcową decyzję w głosowaniu.

Nawiązując do tego, co powiedział pan dyrektor Wrona, muszę stwierdzić, że konkluzję opinii Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych zrozumiałem tak, iż istnieją pewne wątpliwości, ale nie ma jednoznacznych przesłanek, by stwierdzić, iż tekst projektu uchwały – pomijam tu zawarte w uzasadnieniach i składane ustnie uzasadnienia przedstawiciela wnioskodawców – że nie ma jednoznacznych przesłanek, by stwierdzić, iż w obecnym brzmieniu ta uchwała podpada jednoznacznie pod zarzut niekonstytucyjności. Ja jestem gotów to przyjąć, zadeklarować otwartość na zmiany w toku dalszych prac.

Jednocześnie ze strony części członków Wysokiej Komisji na poprzednim posiedzeniu padały takie stwierdzenia, że należy głosować przeciwko projektowi tej uchwały, aby bronić porządku konstytucyjnego. W świetle ustaleń Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych nie bardzo jest przed czym bronić. Jak sądzę, za tym kryła się pewna intencja polityczna, by zablokować dalsze prace nad projektem uchwały, używając pretekstu. Ja bardzo bym namawiał, by do tego pretekstu nie sięgać.

Wydarzenia paru ostatnich dni, których nie będę szeroko omawiał, bo dla dużego grona najbliższych ofiar katastrofy smoleńskiej to są wydarzenia niesłychanie traumatyczne i niesłychanie bolesne, wskazują jednak na to, że można mieć zasadnicze wątpliwości co do tego, co w sprawie okoliczności, przyczyn przebiegu, także tego, co działo się po katastrofie smoleńskiej, mówiono. Padały bardzo twarde, jednoznaczne zapewnienia, jeśli chodzi o sam przebieg katastrofy, jak również co do obecności gen. Błasika w kabinie, potem okazało się, że było inaczej; co do całkowitej pewności, jeśli chodzi o identyfi-

kację ofiar, teraz wiemy, że też było inaczej. Nie znana jest tylko skala uchybień i błędów, których się dopuszczono. Jeżeli mnożą się przypadki niewątpliwych stwierdzeń nieprawdziwych dotyczących i samej katastrofy, i tego, co działo się po katastrofie, to podważa to wersję, która była prezentowana. Innymi słowy staje kwestia dojścia do prawdy, jak było, rzucenia ostrego światła prawdy na ten zaciemniony ciągle obszar.

Z drugiej strony jest tak, że różne wersje traktowane nie jako hipotezy, ale jako mocne ustalenia faktyczne, a są różne wersje przebiegu katastrofy, zwłaszcza ostatnich paru sekund, są przez różne strony, także podmioty polityczne, ale nie tylko polityczne, także środowiska, traktowane bardziej jako mocne ustalenia faktyczne, a nie hipotezy wymagające poważnego procesu weryfikacji.

Intencją wnioskodawców było to: poddajmy hipotezy dotyczące okoliczności przebiegu katastrofy smoleńskiej pod osąd najmniej jak to możliwe związanego z konfliktami politycznymi trybunału doświadczenia i rozumu. Wnioskodawcy sięgali do pewnych precedensów, chociaż nie polskich. Część z nich wymieniłem na poprzednim posiedzeniu Komisji. To była komisja powołana po zabójstwie prezydenta Kennedy'ego, na której czele stał sędzia Sądu Najwyższego, to była komisja powołana po wojnie Jom Kippur przez Izrael, na której czele stał sędzia Sądu Najwyższego, i w skład tej komisji nie wchodzili w ogóle politycy. Komisja ta przedstawiła wnioski i rekomendacje, które zaowocowały bardzo daleko idącymi zmianami w izraelskiej armii i wywiadzie. Wreszcie sięgając do lat ostatnich, to była komisja powołana przez parlament islandzki, trzyosobowa, na której czele stał urzędujący sędzia Sądu Najwyższego, która miała wyjaśnić jak doszło do bankructwa państwa islandzkiego. Członkowie parlamentu islandzkiego uznali, że oni są zaangażowani, a na części z nich czy ich kolegach, którzy byli w rządzie, może spoczywać odpowiedzialność, a chodzi o to, aby wyjaśnić, jak to się stało, że państwo zbankrutowało. Jeżeli to oni będą wyjaśniać, to będą w sposób naturalny posądzani o nieuniknioną stronniczość. Sprawa bankructwa państwa jest sprawą niesłychanie poważną, więc zdecydowali się oddać to w ręce trzech osób, bo to była komisja trzyosobowa, które nie uczestniczą w konfliktach politycznych. Nie są stronami, nie będą usiłowały przerzucać odpowiedzialności, stworzyli warunki, aby prawda mogła zajaśnieć.

Podobna jest tutaj intencja. Oczywiście, to jest uchwała, która powinna przejść pierwsze czytanie i przed drugim czytaniem powinna zostać poddana bardzo mocnej, wnikliwej refleksji prawnej. Ale także, jeśli przejdzie przez pierwsze czytanie, to oznacza, że w Sejmie został uruchomiony proces polityczny co do tego, aby na tyle, na ile to możliwe rozstrzygnąć kluczowe kwestie dotyczące przebiegu katastrofy smoleńskiej, zwłaszcza tych paru ostatnich sekund, choć nie tylko, bo jednym może zależeć bardziej na wyjaśnieniu tego fragmentu, innym innego. Tutaj będzie decydowała większość sejmowa. W związku z tym apeluję do członków Komisji: nie wdepczcie tego projektu w ziemię, bo ta sprawa, jak widzieliśmy w ciągu ostatnich kilku dni, sprawa samej tragedii, tego, co działo się po tragedii, tego, co działo się przed tragedią, będzie wracać. Jeżeli będzie w wilgoci i cieniu, to będzie jątrzyła, gniła, będzie całe ciało polityczne Rzeczpospolitej niszczyła, nie tylko rząd, nie tylko Sejm, całe ciało polityczne Rzeczypospolitej. Prawda dezynfekuje, tylko musi zaświecić.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Mam przed sobą stenogram poprzedniego posiedzenia Komisji w części dotyczącej dyskusji nad projektem uchwały, również wypowiedzi przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. I mamy ten element kontradyktoryjny, bo z wypowiedzi pana posła Dorna wynika pewna polemika, więc wydaje mi się, że byłoby zasadne, aby Biuro Analiz Sejmowych zechciało również w tej części się wypowiedzieć.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Przepraszam, ale ja w trybie sprostowania, bo nie zauważyłem w mojej wypowiedzi żadnych elementów, które byłyby polemiką.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Rozumiem, aczkolwiek zgodzi się pan ze mną, panie marszałku, że jest to ocena subiektywna.

Otwieram dyskusję. Jako pierwszy zgłosił się pan poseł Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Poprosiłem o głos, Wysoka Komisjo, bo podczas poprzedniego posiedzenia powziąłem kilka wątpliwości dotyczących treści planowanej uchwały. One dotyczyły akapitu drugiego i akapitu szóstego. W drugim akapicie nie mogłem zgodzić się z tym, aby ktoś miał określić, kto brał czynny polityczny udział w całym tym procesie, a kto nie, i poprosiłem o refleksję projektodawców. Pierwsza poprawka zmierza właśnie do tego, by wyeliminować tę moją wątpliwość. Poprosiłem również o skreślenie akapitu szóstego, by nie wskazywać, czy nie dopingować tych organów państwa, czy tych instytucji parlamentarnych, czy również obywateli, którzy mają prawo inicjatywy ustawodawczej. To moje życzenie czy ta moja prośba została przez projektodawców projektu uchwały spełniona. W związku z tym przynajmniej w tym zakresie wątpliwości nie mam.

Natomiast chcę się odnieść do wypowiedzi przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych pana dyrektora Wrony. Ja wyobrażam sobie to w ten sposób. Wyraźnie wynika z tych wypowiedzi, że my już zaczynamy oceniać końcowy efekt pracy w postaci ewentualnej ustawy. A przecież, proszę zauważyć, to jest uchwała, mało tego, ona nie ma charakteru nakazującego. Ona ma charakter inspirujący. Trzeba jeszcze sobie dopowiedzieć. Nawet gdyby taka uchwała w ocenie naszej Komisji została uznana za zgodną z konstytucją, to przecież Sejm może ją odrzucić w głosowaniu. Mało tego, nawet gdyby ta uchwała przeszła cały proces legislacyjny i w jej wyniku powstał projekt ustawy, gdyby go wnieśli obywatele czy inny organ państwa, czy rząd, czy grupa posłów, to też nie ma gwarancji w jakiej postaci zostanie przyjęta. Po pierwsze, projekt takiej ustawy najpierw trafi do naszej Komisji i projekt będziemy oceniać, czy jest zgodny z konstytucja. A nawet gdybyśmy ocenili, że jest zgodny z konstytucją, to też z góry nie możemy założyć, jaki przybierze kształt w pierwszym czytaniu, bo Sejm będzie mógł go odrzucić.

Przypomnę brzmienie art. 111 konstytucji: „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa”. Proszę zwrócić uwagę: „Sejm może powołać komisję śledczą” i tu mogą rodzić się wątpliwości, czy to znaczy, że tylko spośród członków parlamentu, czy może szerzej powołać? To wprost w tym przepisie nie jest określone.

W związku z tym, po spełnieniu przez wnioskodawców moich uwag wyrażonych na poprzednim posiedzeniu Komisji nie widzę specjalnych przeszkód, by nie uznać, że przynajmniej na tym etapie taki projekt uchwały po wniesionych poprawkach, jest zgodny z polską konstytucją.

Dyrektor BAS Zbigniew Wrona:

Ja ograniczam się wyłącznie do treści projektu uchwały i nie wybiegam myślą tak daleko, żebym miał oceniać nieistniejące przepisy projektu ustawy. Przypominam jednak, że w mojej pierwszej wypowiedzi zacytowałem zdanie, które jest zawarte w projekcie uchwały, nad którą Komisja debatuje, że ta komisja dysponowałaby „wszystkimi uprawnieniami komisji śledczej opisanymi w ustawie o sejmowej komisji śledczej”. Jednocześnie ta uchwała zawiera, również po wniesionej poprawce, możliwość powoływania w skład komisji osób niebędących posłami na Sejm. W odrębnym akapicie pierwotny projekt uchwały zawiera również prawo udziału w pracach komisji na statusie obserwatorów, nie jest wyjaśnione, o co chodzi, tym niemniej chodzi o uczestnictwo w pracach komisji osób niesprawujących mandatu poselskiego.

W świetle tego projektu jest oczywiste, że komisja, to jest przesądzone w projekcie uchwały i nie trzeba czekać na projekt ustawy, że ta komisja składałaby się, a przynajmniej w jej pracach uczestniczyliby nie tylko posłowie. Skoro tak, to, co wynika z naszej opinii, nie mogłaby to być komisja, która miałaby status identyczny co do rangi swoich ustaleń, co do kompetencji ze statusem sejmowej komisji śledczej przewidzianej w art. 111 Konstytucji z tego powodu, że sejmowa komisja śledcza realizuje funkcję kontrolną Sejmu wyrażoną w konstytucji, która jest wyrazem pewnej nadrzędności jednak w tym zakresie tylko, funkcji sejmowych nad funkcjami innych organów państwa. W tej sytuacji mam poważne wątpliwości, zasadnicze wątpliwości, czy komisja, o której mowa w uchwale, mogłaby dysponować takim uprawnieniem, o którym mówi na przykład art. 8 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej, to znaczy, „prowadzenie postępowania

lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją”.

Cóżby to oznaczało? O ile w sytuacji sejmowej komisji śledczej nadrzędność Sejmu i funkcja kontrolna uzasadnia w pełni taką regulację, że mogą toczyć się inne postępowania ustawowo powołanych organów, prokuratorskich, sądowych, a jednak komisja może badać te sprawy, bo to jest emanacja, to jest konkretyzacja, jedna z konkretyzacji funkcji kontrolnych Sejmu, o tyle sytuacji takiej nie mamy w odniesieniu do ciała nie mającego zakotwiczenia konstytucyjnego, nierealizującego funkcji kontrolnej Sejmu, a powołanego li tylko ustawą podobnie jak inne organy, które w takim czy innym zakresie mają kompetencje do badania różnych spraw – organy prokuratury, Policji, skarbowe, finansowe, wiele organów, które ustawowo są umocowane do zajmowania się pewnym wycinkiem rzeczywistości i jego badania. Przyznanie w drodze ustawy kompetencji do badania tego samego wycinka rzeczywistości jakiemuś organowi w sytuacji, gdy ten wycinek rzeczywistości jest już ustawowo powierzony innemu organowi, moim zdaniem, budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia co najmniej zasady rzetelnej legislacji, bo to jest kwestia jasnego podziału kompetencji między organami. Zapewne należałoby jeszcze wydać opinię pisemną w tej sprawie, ale skoro jestem proszony o ustną wypowiedź, to powiem, że budzi to moje duże wątpliwości co najmniej z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie dyrektorze, a gdyby, teoretyczne zakładając, odbyło się w Polsce ogólnonarodowe referendum, a suwerenem jest naród, z jednym w tej kwestii pytaniem: Czy jesteś za powołaniem Wysokiej Komisji Obywatelskiej? i gdyby referendum okazało się skuteczne, a większość opowiedziałaby się za, to czy pańska opinia uległaby zmianie? Podkreślam, suwerenem jest naród.

Dyrektor BAS Zbigniew Wrona:

Ja oceniam projekt uchwały nie w kontekście domniemanych czy hipotetycznych wydarzeń politycznych czy prawnych, tylko w kontekście obowiązującej konstytucji i ustaw. I tylko do tego jestem powołany.

Specjalistą w tym zakresie jest pan Piotr Chybalski i proszę, aby mógł zabrać głos.

Specjalista z BAS Piotr Chybalski:

Króciutko odpowiem panu posłowi Kłopotkowi. Zgodnie z ustawą o referendum ogólnokrajowym, jeżeli referendum jest wiążące, to jest ustawowy nakaz, aby organy państwowe zrealizowały jego wynik. Wtedy organy państwowe zobowiązane byłyby do modyfikacji wszystkich uwarunkowań prawnych, które umożliwiałyby powstanie takiej komisji. Gdyby to miała być komisja sejmowa, to takie zmiany wymagałyby też modyfikacji przepisów konstytucyjnych.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Chcę zwrócić uwagę na aspekt formalny. Proszę pamiętać, że my dzisiaj nie rozpatrujemy projektu ustawy, tylko projekt uchwały. Uchwała w trakcie procedowania może ulegać zmianom w efekcie pewnych uzgodnień i ostateczny jej kształt będzie weryfikowany przez Wysoką Izbę. To jest tylko uchwała. Nie mówi się tu o zmianie konkretnych przepisów, o konkretnych zmianach.

Wszystko, co robimy w polskim parlamencie zależy od woli politycznej. Jeśli ustalimy, że będzie taka zgoda i uchwalimy ustawę, to będzie to obowiązujące prawo. Mamy do tego prawo jako parlament. Uchwała wyraża tylko intencję, czy chcemy to zrobić, czy nie chcemy tego zrobić. Nie bardzo rozumiem, dlaczego dzisiaj tę kwestię ma rozstrzygać Komisja Ustawodawcza. Moim zdaniem, to prezydium powinno porozmawiać, powinna odbyć się merytoryczna praca nad jej treścią, a wynik głosowania będzie efektem pewnego consensusu politycznego. Albo będzie zgoda na to, albo jej nie będzie.

Natomiast szukanie takiej drogi weryfikacji pod kątem oceny zgodności z konstytucją projektu uchwały, moim zdaniem, jest przedwczesne i niepotrzebne. Dlatego proponuję przejść już do głosowania, bo sprawa jest czytelna. Chodzi o to, aby umożliwić dalsze prace nad projektem uchwały, bo i tak przyjdzie nam głosować nad jej pełną i ostateczną

treścią, bo pan marszałek powiedział wyraźnie, że jest otwarty na propozycje. Zresztą już doszło do pewnej modyfikacji, bo poseł Kłopotek miał wątpliwości. Inne wątpliwości może mieć jeszcze ktoś inny. Może dojść do modyfikacji. A powinniśmy intencje głosować politycznie, a nie zastanawiać się nad intencjami w sensie ich zgodności z konstytucją.

Natomiast jeżeli będzie intencja stworzenia Wysokiej Komisji Obywatelskiej i ona będzie się przeradzała w projekt ustawy, to wtedy rozumiem naszą dyskusję, rozumiem konstytucję, rozumiem zgodność z ustawami, bo trzeba stworzyć specjalny wyjątek od istniejących zasad i jasno to prawnie opisać, żeby nie było wątpliwości co do umiejscowienia tej komisji w systemie parlamentarnym czy istniejących innych organów, ale nie na tym etapie, o którym dzisiaj rozmawiamy.

Dlatego proponuję, żebyśmy my jako Komisja nie blokowali tego projektu, tylko żebyśmy dali możliwość pracy parlamentowi nad tym projektem uchwały.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

O tym rozmawialiśmy na ostatnim posiedzeniu Komisji i w podsumowaniu tego, co było przedmiotem dyskusji na poprzednim posiedzeniu, należy stwierdzić, po pierwsze, że chodzi o kwestię powagi Sejmu. Jeżeli Sejm podejmuje uchwałę intencyjną, to w porządku. Mówimy, że chcemy wyjaśnić określoną sprawę i wnosimy o to, aby Sejm powziął wszelkie, zgodne z konstytucją działania w celu jej wyjaśnienia w drodze przewidzianej określonymi ustawami. Co innego zaś, kiedy mamy dwie nie budzące wątpliwości opinie, które wskazują, że sposób rozwiązania tego problemu, a więc powołanie komisji, skład tej komisji, zakres tych niedookreślonych pojęć, jest bardzo szeroki. Ta uchwała będzie zobowiązywała jednak Sejm do powołania komisji w kształcie określonym w uchwale podjętej przez Sejm. I tu mamy pewien problem. To jest jakby pewien prejudykat, gdzie określamy, co w trybie właściwego procedowania, dalszego postępowania legislacyjnego, wolno Sejmowi, a czego mu nie wolno. Będzie zobligowany do tego, aby powołać organ, co do którego wiemy, że nie będzie organem o charakterze stricte konstytucyjnym, nie będzie miał uprawnień takich, jakie ma sejmowa komisja śledcza, co do którego również wiemy, że nie będzie stricte organem kontroli sejmowej.

Mamy przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r., które mówi o zakresie legitymizacji, o zakresie działania komisji. Wskazuje, jaki powinien być skład komisji śledczej jako organu sejmowego, a konsekwencją są uprawnienia. Jeśli tych uprawnień nie będzie ta komisja posiadać, to tworzymy ciało, które będzie pozbawione skutecznych narzędzi do wyjaśnienia problemu, a więc nie będzie pozwalała Sejmowi na zbadanie określonej sprawy, jak również nie będzie miała dostępu do chronionych ustawowych tajemnic, mówię o art. 11 ust. 3 ustawy z 1999 r.

Po drugie, kwestia obserwatorów. Niedookreślone wskazanie, ilu ma być tych obserwatorów. Po trzecie, niezgodne z zasadą poprawnej legislacji określenie, również niedookreślone, wyłączenia osób, które nie mogą uczestniczyć w pracach komisji. Jeśli Sejm przyjmie taką uchwałę, a ona nie jest intencyjna, ona bardzo wyraźnie określa w jakim zakresie te działania legislacyjne, a w ostateczności ustawa, powinny iść, a widzimy już dziś, że ona jest w sposób oczywisty sprzeczna z konstytucją i zawiera nieusuwalne wady, to mamy pewien problem. Czy chcemy tworzyć niepotrzebną pracę, która, po pierwsze, obniża autorytet Sejmu, po drugie, w sytuacji, gdyby jednak zakończyła się uchwaleniem takiej ustawy, spowoduje powołanie instrumentu, który nie będzie skutecznie mógł funkcjonować i realizować celu, dla którego został powołany?

Podsumowując, intencje, panie marszałku, jak najbardziej słuszne. Wszyscy jesteśmy zainteresowani jak najszybszym i skutecznym wyjaśnieniem tej sprawy. Natomiast są inne możliwości. To nie jest pouczenie z mojej strony, nigdy bym się nie ośmielił pod adresem takiego autorytetu jak pan mówić, co należy zrobić, ale jest to wskazane w opiniach. A więc istnieje możliwość inicjatywy ustawodawczej 15 posłów, można złożyć uchwałę o powołanie komisji śledczej, można to zrealizować bez ryzyka naruszenia konstytucji, nie, nie ryzyka, w moim odczuciu bez naruszenia konstytucji, co byłoby skutkiem podjęcia tej uchwały.

Sytuacja jest bezprecedensowa, jak wcześniej mówiłem. W historii Komisji Ustawodawczej chyba nie mieliśmy z tym do czynienia. To jest podsumowanie opinii i wystąpień

specjalistów, ekspertów, którzy się w tej sprawie wypowiadali, nie odmawiając, wręcz przeciwnie, nawet podpisując się pod wolą jak najszybszego, a przede wszystkim skutecznego rozwiązania tego problemu.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Gdyby pan przewodniczący rzeczywiście podsumował to, co mówiło Biuro Legislacyjne i Biuro Analiz Sejmowych, to nie zabierałbym głosu, ale pan podsumował własne przemyślenia, co panu wolno, tylko trzeba byłoby to inaczej określić, a nie podsumowaniem opinii i przebiegu dyskusji.

Po pierwsze, panie przewodniczący, to jest uchwała intencyjna. Sejm nie mówi, że zobowiązuje się uchwalić ustawę. Sejm mówi tylko i wyłącznie tyle, że jeżeli projekty ustaw realizujące pewną ogólną i niedookreśloną ideę, którą można co do intencji podzielać, ale co do realizacji mogą istnieć pewne spory, które powinny być wyjaśniane, Sejm mówi tylko tyle, jeżeli takie projekty wpłyną, to my się chcemy nimi zająć. Tu nic więcej nie ma.

I pan wybaczy, panie przewodniczący, ale jak pan doszedł do wniosku, że tego typu uchwała wiąże Sejm co do konieczności uchwalenia ustawy, tego nie wiem. Trudno mi to sobie wyobrazić. Jest tu wyrażona intencja, żeby się zająć projektami. Sejm mówi, że trud wasz nie będzie daremny, że traktujemy sprawę poważnie. A nie jest celem uchwały intencyjnej rozstrzyganie na przykład statusu, liczby i uprawnień obserwatorów. Nie jest celem uchwały intencyjnej rozstrzyganie tych kwestii, o których mówiło Biuro Analiz Sejmowych, i uprawnień komisji śledczych, jakie mogą takiej ekstraordynaryjnej komisji przysługiwać. Czy wszystkie, czy tylko niektóre i czy będą narzędzia do działania, to już kwestia dalszej dyskusji. Na etapie prac merytorycznych nad projektem uchwały. A jeżeli zostanie ona przyjęta, jeżeli podmioty, do których Sejm apeluje, czy część z nich zrealizują takie wezwanie, to jest jeszcze kwestia kolejnych czytań.

Do czego się zobowiązuje Sejm nie w sensie prawnym, ale dajmy na to moralno-politycznym? Tylko do tego, że bez poważnej analizy nie wyrzucimy takich projektów ustaw do kosza. Co jest częstą praktyką działania Sejmu, zresztą nie tylko tej kadencji. I chodzi tylko i wyłącznie o tę intencję, więc ja nie będę polemizował i toczył dyskusji z tym, jaki powinien być status obserwatorów, co to znaczy uczestnictwo. W ten sposób można także zdezawuować ustawę o komisji śledczej, bo w jej pracach uczestniczą eksperci, a to jest opisane ustawowo.

Pańskie podsumowanie nie było podsumowaniem. Było zaprezentowaniem negatywnej opinii, a nie podsumowaniem, do czego oczywiście pan przewodniczący ma prawo, tylko trzeba powiedzieć: a ja jestem przeciw. Natomiast ponawiam apel, żeby dać temu projektowi uchwały zderzyć się na poziomie nie debaty o zgodności z konstytucją intencji, bo ja tutaj nie widzę żadnej niekonstytucyjności, ale ogólnego kierunku, bardziej sprecyzowanego niż w tym projekcie, w toku dalszych prac, kiedy to uwagi konstytucjonalistów będą wysłuchiwane, analizowane. W imieniu wnioskodawców deklaruję daleko idącą otwartość i elastyczność. Natomiast nie deklaruję elastyczności na tego typu stwierdzenia: ponieważ inne organy władzy państwowej się tym zajmują, to nikomu innemu poza komisją śledczą złożoną z posłów nic do tego. To oznacza tylko tyle, że skoro komisja Millera zakończyła sprawę, to poza powołaniem komisji śledczej nie ma żadnej innej zgodnej z konstytucją możliwości zbadania tego, czy ona doszła do prawdy faktycznej, jak rzecz wyglądała.

Tak można by interpretować fragment wypowiedzi pana dyrektora Biura Analiz Sejmowych, ale to byłoby tak absurdalne, że sadzę, że byłoby to całkowicie sprzeczne z intencjami. To raczej niedoskonałość wysłowienia miała miejsce, ale nie traktuję tego jako polemiki, bo stwierdzenie, że prawda komisji Millera z wyjątkiem powołania komisji śledczej złożonej wyłącznie z posłów ma konstytucyjną gwarancję prawdy narusza zdrowy rozsądek i ducha prawa, że odwołam się do Monteskiusza i ministra Gowina.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi?

Dyrektor BAS Zbigniew Wrona:

Ja mówiłem o sformułowaniu „wszystkimi uprawnieniami”, wszystkimi to znaczy wszystkimi, również tymi z art. 8 ust. 1, co budzi moje wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, bo byłyby dwa równorzędne organy, które miałyby zadanie badać to samo. Trzeba byłoby zrezygnować ze słowa „wszystkimi”.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Panie marszałku, bardzo dziękuję przede wszystkim za to wyzwanie intelektualne, jakim jest pański głos, szczególnie skierowany pod moim adresem. Ale krótko. Rzeczywiście z siedmiu punktów, które omówiłem, pięć to przywołanie w sposób jednoznaczny opinii Biura Analiz Sejmowych i Biura Legislacyjnego, które mówią o niekonstytucyjności, dwa to, niejako na marginesie, kwestia obserwatorów i osób, które nie są uwikłane w kwestie polityczne. Tu jest jeszcze na dodatek ten element mówiący o braku poprawnej legislacji. A to wszystko wynika z tego, podsumowując, że różnimy się diametralnie, panie marszałku, dlatego że niestety nie jest to uchwała intencyjna, ponieważ ona wykracza jednak poza samą intencję mówiącą o konieczności wyjaśnienia wszelkimi dozwolonymi konstytucją i ustawami instrumentami sprawy. Ona określa i wskazuje te rozwiązania, te instrumenty, które w opinii Biura Analiz Sejmowych, Biura Legislacyjnego, ekspertów są niekonstytucyjne, a więc uchwała tak naprawdę sankcjonowałaby niekonstytucyjny tryb rozwiązania tego problemu.

Jeszcze raz podkreślam, jesteśmy jak najbardziej za skutecznym, zgodnym z konstytucją, ustawami i przy wykorzystaniu wszystkich służb na zasadzie legalizmu, czyli art. 7 konstytucji, rozwiązaniem tej bardzo ważnej dla wszystkich nas sprawy.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Ja w trybie sprostowania. Słowa mają swoją wagę. Panie przewodniczący, przypominam sobie poprzednie posiedzenie Komisji i pamiętam to posiedzenie Komisji. Nigdy ani w tekstach pisanych, ani w wypowiedziach ustnych nie padło stwierdzenie, że jednoznacznie można orzec, iż projekt uchwały jest sprzeczny z konstytucją. Były wskazywane w różnych punktach wątpliwości, z którymi ja mogę się zgadzać lub nie, konstytucyjne słabości, zastrzeżenia, niebezpieczeństwa, natomiast nie padło stwierdzenie, że tu można jasno, jednoznacznie, bardzo twardo powiedzieć: tak, to jest sprzeczne z konstytucją. Czegoś takiego nie było, a pan twierdzi, że było. I to już nie jest różnica opinii, to jest różnica faktów. Można bowiem sięgnąć do tekstów pisanych i do stenogramu.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Mam, panie marszałku, stenogram przed sobą, gdzie jest stwierdzenie tego rodzaju w wystąpieniu pana naczelnika Odrowąża-Sypniewskiego, który stwierdza, iż wyraża się wątpliwości co do tego, czy konsekwencją przyjęcia tej uchwały nie będzie wprowadzenie niekonstytucyjnych założeń do ustawy. I o tym, rozmawialiśmy.

Jeżeli z państwa strony jest propozycja zakończenia tej dyskusji, bo stoimy wobec dylematu, czy to jest prejudykat i co będzie tego konsekwencją, to proponuję przejść do głosowania.

Z uwagi na wagę sprawy przeczytam art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. Brzmi on tak: „Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny”.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M?

Stwierdzam, że Komisja uznała, iż projekt uchwały jest dopuszczalny przy 11 głosach za, 7 przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Dziękuję, panie marszałku.

Przystępujemy do omówienia drugiego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie poselskiego projektu ustawy o podatku od usług finansowych. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Wincenty Elsner.

Poseł Wincenty Elsner (RP) – spoza składu Komisji:

Szanowni państwo, w dniu dzisiejszym w imieniu wnioskodawców złożyłem do pani marszałkini autopoprawkę usuwającą zgłoszone przez Biuro Legislacyjne i Biuro Analiz Sejmowych zastrzeżenia do projektu ustawy o podatku od usług finansowych.

W piśmie Biura Legislacyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. stwierdzono, że w projekcie nie spełniono wymogu sformułowanego w art. 34 ust. 2 pkt 7 regulaminu Sejmu, iż uzasadnienie załączone do projektu nie zawiera oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Drugie zastrzeżenie polegało na tym, że projekt ustawy wzbudza wątpliwości odnośnie do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w niektórych przepisach upoważniających do wydania aktów wykonawczych projektodawcy nie zawarli wytycznych dotyczących treści tych ustaw. W związku z tym na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej, co też się stało.

Natomiast w dniu 18 września te zastrzeżenia konstytucyjne Biura Legislacyjnego zostały podważone przez Biuro Analiz Sejmowych, które pisze: „Zarówno art. 13 ust. 4 jak i art. 30 projektu zawierają upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych, w których brakuje wytycznych w zakresie treści rozporządzeń. Fakt ten należy jednak ewentualnie uznać najwyżej za wadę legislacyjną a nie konstytucyjną. Inne przepisy projektu, to jest art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1, zawierają bowiem regulacje, które – w różnym stopniu – determinują treść aktów wykonawczych wydanych na podstawie obu analizowanych upoważnień”.

W złożonej dzisiaj autopoprawce uzupełniliśmy wytyczne wskazane przez Biuro Legislacyjne dotyczące delegacji ustawowych do wydania aktów wykonawczych. Uzupełniliśmy uzasadnienie projektu o oświadczenie co do zgodności tego projektu z prawem Unii Europejskiej oraz zamieściliśmy informację o konsultacjach społecznych.

W międzyczasie pojawiła się datowana na 25 czerwca opinia Biura Analiz Sejmowych, która twierdzi w swojej konkluzji, że poselski projekt ustawy o podatku od usług finansowych nie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. W związku z tym do złożonej dzisiaj autopoprawki dołączyliśmy opinię dotyczącą przekazanych uwag Biura Analiz Sejmowych będącą kontropinią uzasadniającą, naszym zdaniem, zgodność tego projektu z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Mam pytanie do przedstawiciela Biura Legislacyjnego. Zgodnie z informacją pana posła autopoprawka została zgłoszona dopiero dzisiaj, członkowie Komisji nie zapoznali się z nią. Potrzebuję tylko potwierdzenia, że Komisja nie powinna dzisiaj procedować.

Specjalista z BAS Łukasz Kasiak:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, problem polega na tym, że do Komisji Ustawodawczej został skierowany projekt w brzmieniu bez autopoprawki. Pan poseł złożył autopoprawkę przed pierwszym czytaniem, czyli zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu, natomiast nie został skierowany do Komisji Ustawodawczej projekt wraz autopoprawką do zaopiniowania.

Specjalista z BAS Henryk Dzwonkowski:

Ja chcę powiedzieć, że w tej chwili procedowany jest w Unii Europejskiej projekt dyrektywy w tej sprawie. Z informacji, które mamy, projekt dyrektywy różni się od tego projektu, który przedstawiła grupa posłów.

Wobec tego wydaje się, że procedowanie, choć pozostawiam to do uznania Komisji, ale w tej chwili procedowanie nad projektem należałoby wstrzymać, ponieważ ustawa polska musi być zgodna z tym, co pojawi się w Unii Europejskiej jako dyrektywa. Dyrektywa nie ma jeszcze ostatecznego kształtu, a zatem wszystko, co dotychczas powiedzieliśmy na temat projektu w opinii trzeba byłoby skonfrontować z prawem, a właściwie z przyszłym prawem Unii Europejskiej w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Rozumiem, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy niezgodności z tą dyrektywą. Proszę o wyjaśnienie, bo przypominam, że Komisja proceduje tylko nad kwestią ustalenia, czy projekt jest zgodny z konstytucją i prawem Unii Europejskiej. Czy ta informacja ma istotne znaczenie dla Komisji Ustawodawczej, która nie zajmuje się kwestiami stricte merytorycznymi?

Specjalista z BAS Henryk Dzwonkowski:

Sądzę, że to może być istotne, dlatego że możemy uchwalić ustawę czy też zarekomendować uchwalenie ustawy, która będzie niezgodna z projektem Unii Europejskiej, który na pewno się pojawi. Tylko tyle mogę powiedzieć w tej chwili.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale na dzisiaj jest zgodna?

Specjalista z BAS Henryk Dzwonkowski:

Na dzisiaj też nie będzie zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Proponuję nie przedłużać dyskusji, bo i tak podjęliśmy decyzję, przynajmniej tak to odbieram, co do tego, że zgodnie z informacją Biura Legislacyjnego możliwe będzie procedowanie tego projektu na kolejnym posiedzeniu Komisji.

Panie pośle, zwracam się do pana posła wnioskodawcy, czy chciałby pan jeszcze coś dodać, bo za chwilę poddam pod głosowanie kwestię odroczenia procedowania nad projektem.

Poseł Wincenty Elsner (RP) – spoza składu Komisji:

Chcę się tylko odnieść do słów pana profesora. Mamy świadomość, że toczą się prace nad nową dyrektywą w Unii Europejskiej, o czym świadczy taki fragment naszego uzasadnienia. Na wypadek wprowadzenia zharmonizowanego systemu podatku od usług finansowych w Unii Europejskiej w projektowanej ustawie wzięto pod uwagę założenia konstrukcyjne zaproponowane w projekcie nowej dyrektywy. Natomiast potwierdzam, że obecnie podatek transakcyjny nie jest regulowany jakimikolwiek prawami wspólnotowymi, choć są prowadzone prace w tym zakresie.

Natomiast z tezą przedstawioną przez Biuro Analiz Sejmowych o niezgodności projektu z prawem unijnym nie zgadzamy się. Nie zgadzamy się z tezą o sprzeczności projektu z obecną dyrektywą 2008/7/WE oraz z dyrektywą 2006/12 w sprawie wspólnotowego systemu od wartości dodanej. Generalnie chodzi o zdefiniowanie podatku pośredniego. Zdaniem Biura Analiz Sejmowych mamy tu do czynienia z podatkiem pośrednim. W naszej opinii staramy się wykazać, że proponowany podatek nie ma cech podatku pośredniego.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Dziękuję za te wyjaśnienia. Są wartościowe dla członków Komisji, jeśli chodzi o przygotowanie się do następnego posiedzenia. Rozumiem, panie pośle, że składa pan formalny wniosek o to, aby w związku z terminem złożenia autopoprawki procedować nad tym projektem na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej.

Poseł Wincenty Elsner (RP) – spoza składu Komisji:

Składam formalny wniosek o głosowanie na następnym posiedzeniu Komisji.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja ten wniosek przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że Komisja przystąpi do pracy nad opinią dotyczącą tego projektu na kolejnym posiedzeniu. Zamykam punkt drugi porządku dziennego.

Przechodzimy do realizacji punktu trzeciego porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Andrzej Dera. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, projekt dotyczy ustawy – Prawo o zgromadzeniach i regulacji kryterium moralności, która jest zapisana w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, regulacji kryterium moralności publicznej jako ograniczającej możliwość przeprowadzenia zgromadzeń publicznych. Przepis ten jest pusty, gdyż żadnemu z organów administracji publicznej w ustawach szczegółowych nie przypisano kompetencji działań na podstawie tej przesłanki. Naszym zdaniem, odpowiednim byłoby, gdyby o tym, co uznaje się za moralne w przestrzeni publicznej danej wspólnoty decydowała sama wspólnota. Stąd proponowana delegacja upoważniająca radę gminy danej społeczności lokalnej do wydawania przepisów prawa miejscowego konkretyzującego ustawowe ograniczenia.

Po zapoznaniu się z opinią Biura Analiz Sejmowych, przyjmuję, że zaproponowana treść projektu nie jest w stanie obronić się konstytucyjnie. W związku z powyższym zwracam się z prośbą o umożliwienie mi złożenia poprawki, bo rozumiem, że tak samo jak w sprawie wytycznych, trzeba ustawowo określić, jakie to musiałyby być kryteria, na podstawie których rada gminy mogłaby podjąć uchwałę.

W związku z powyższym składam wniosek, aby umożliwić mi w imieniu wnioskodawców złożenia autopoprawki.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Jeśli dobrze pamiętam, to zarzuty były nieco szersze, ale rozumiem, że wnikliwa analiza opinii pozwoli państwu na podjęcie właściwych działań.

Wydaje się, że w związku z taką zapowiedzią pana posła Dery nie ma potrzeby prowadzenia dalszej dyskusji. Mamy więc wniosek pana posła Dery, przedstawiciela wnioskodawców, o odroczenie procedowania nad wydaniem opinii, z ta samą co poprzednio argumentacją.

Czy usłyszę sprzeciw wobec tego wniosku? Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja wróci do tego projektu po zgłoszeniu autopoprawki przez wnioskodawców.

Czy są pytania lub uwagi w innych sprawach? Nie słyszę. Zamykam posiedzenie Komisji.